

Asia: VN/32974/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Lausunnonantajan lausunto

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?

Vammaisfoorumi on 28 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevan sopimuksen mukaisesti edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 223 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta ihmistä.

Vammaisfoorumi kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

Vammaisfoorumi pitää uudistusta tarpeellisenä. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistamiselle nähtiin useita tarpeita ja tehtiin useista ehdotuksista Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia valmistelleen työryhmän loppuraportissa (OKM 2022:44). Tässä lakiesitysluonnoksessa on kuitenkin monilta osin irtauduttu työryhmän esittämistä ehdotuksista, joista useat olivat merkityksellisiä oppilaan oikeuksien ja oikeusturvan kannalta.

Esitysluonnoksen tavoitteista oppilaan oikeuden saada yksilöllistä ja tarpeitaan vastaavaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea tulisi olla ensisijainen. Luonnoksessa tavoite opetushenkilöstön hallinnollisen taakan vähentämisestä painottuu liiaksi ja uhkaa oppilaan oikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Lapsen oikeuksia koskevan lainsäädännön kehittämisen lähtökohtana ei tulisi olla hallinnollisten tarpeiden vaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja YK:n vammaissopimuksen noudattaminen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohta velvoittaa arvioimaan ja huomioimaan lapsen edun toteutumista eri sääntelyvaihtoehdoissa ja ottamaan lapsen edun ensisijaisesti huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa. Vastaavaan lapsen edun ensisijaiseen huomioimiseen kaikissa vammaista lasta koskevissa toimituksissa velvoittaa vammaissopimuksen 7 artiklan 2 kohta. Taloudelliset vaikutukset ovat esityksessä esillä voimakkaasti ja herää huoli oppilaan tosiasiallisista oikeuksista ja oikeusturvasta. Lapsen näkökulma ja lapsen etu jäävät toissijaisiksi, mikäli asioita tarkastellaan vain järjestelmän ja resurssien kautta.

Vammaisfoorumi pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa (esim. s. 91) tarkastellaan inklusion käsitettä viitaten YK:n vammaisyleissopimukseen, eritoten 24 artiklaan ja sen yleiskommenttiin nro 4, jossa tarkastellaan oikeutta inklusiiviseen koulutukseen. Esitysluonnoksen sisältö on monilta osin ristiriidassa inklusion käsitteen kanssa ja voi heikentää inklusion toteutumista. Esitysluonnos ei myöskään sisällä analyysia siitä, millaisia vaikutuksia esitetyllä sääntelyllä on inklusion toteutumisen kannalta ja miltä osin sääntely on / ei ole inklusioperiaatteen mukaista.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään millään tavalla huomioitu vuoden 2025 alusta voimaan tulevaa uutta vammaispalvelulakia.

Suomen vuonna 2023 saamissa tuoreimmissa lapsen oikeuksien komitean suosituksissa komitea on edelleen ilmaissut huolensa siitä, ettei Suomessa lapsen edun huomioimista useinkaan sovelleta johdonmukaisesti sekä siitä, ettei Suomessa vammaisia lapsia onnistuneesti osallisteta yleisopetukseen CRC/C/FIN/CO/5–6, kohdat 17, 29 ja 30. Komitea on suositellut resurssien ja riittävän ammattitaitoisen henkilökunnan lisäämistä sen varmistamiseksi, että vammaiset lapset saavat koulussa yksilöllistä tukea. Myös YK:n vammaisoikeuksien komitea on vuonna 2023 osana vammaisoikeuksien sopimuksen toteutumisen määräaikaiseurantaa pyytänyt Suomelta lisätietoa siitä, miten kouluissa varmistetaan vammaisten oppilaiden mahdollisuus yksilölliseen tukeen ja kohtuullisiin mukautuksiin (CRPD/C/FIN/Q/1, kohta 21). Yleiskommentissaan nro 4 YK:n vammaisoikeuskomitea toteaa muun muassa, että oikeus inklusiiviseen koulutukseen edellyttää kulttuurin, politiikan ja käytäntöjen muuttamista kai-kissa virallisissa ja epävirallisissa oppimisen ympäristöissä, jotta ne voivat mukautua yksittäisten oppilaiden erilaisiin tarpeisiin ja iden-titeetteihin (CRPD/C/CG/4, kohta 9, ks. myös kohta 12 c). Esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn joustamattomuus on komitean näkemyksen valossa ongelmallista. Lapsen yksilöllisten tarpeiden ja edun huomiointi ei voi riittävästi toteutua, mikäli sääntely muuttuu liian joustamattomaksi ja kaavamaiseksi. Inklusio ei voi toteutua, jos oppiaineiden oppimääriä voitaisiin jatkossa esitetyn tavoin yksilöllistää vain oppilaan opiskellessa pienryhmässä tai erityisluokassa. Samaa aikuislähtöisyyttä ja joustamattomuutta on myös siinä, jos perusopetusta ei enää jatkossa voisi aloittaa myöhennetysti, vaikka se olisi lapsen edun mukainen ratkaisu.

Inklusion tulee olla esityksen perustana. Siitä olisi tärkeä säätää perusopetuslaissa. Myös pienryhmiä ja erityisluokkia tarvitaan, mutta silloin kun oppilas pystyy vahvoistakin tuen tarpeistaan huolimatta riittävällä oppilaskohtaisilla tukitoimilla opiskelemaan yleisopetuksen ryhmässä, pelkkä yksilöllistämisen tarve ei saa johtaa siihen, että hänen täytyisi aina vaihtaa pienryhmään tai erityisluokkaan. Esityksessä korostuu vahvemman tuen antaminen muuten kuin yleisopetuksen ryhmässä, vaikka myös yleisopetuksen ryhmässä tulee saada tarpeiden mukaiset oppilaskohtaiset tukitoimet. YK:n vammaisyleissopimuksen 24 artikla edellyttää, että kaikkien tukitoimien on oltava yhdenmukaisia inklusion tavoitteen kanssa. Tukitoimet on suunniteltava niin, että ne parantavat vammaisten oppilaiden mahdollisuuksia osallistua luokassa ja koulun ulkopuolisessa toiminnassa vertaistensa rinnalla (CRPD/C/CG/4, kohta 34).

Lain jatkovalmistelussa, mukaan lukien vaikutusarvioinneissa, tulisi tarkastella sitä, miten esitetty sääntely toteuttaa / ei toteuta tätä ja muita inklusiivisen koulutuksen lähtökohtia, ja tarvittavin

muutoksin varmistaa, että tukisääntely mahdollistaa kaikille oppijoille tuen tarpeista huolimatta vertaisosallistumisen silloin, kun se on lapsen edun mukaista.

Vammaisfoorumi tuo esiin huolensa koko koulupolun mittaisesta tuesta. Jatkumo varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja edelleen perusopetukseen ei ehdotetussa lakimuutoksessa toteudu yhtenäisenä, eikä samaan aikaan uudistettavia lukio- ja ammatillisen koulutuksen lakeja ole riittävästi yhteensovitettu oppivelvollisuuden toisessa päässä. Vaarana on, että ehdotettu uusi käsitteistö tulee lisäämään epäselvyyttä, neuvottelutarpeita ja hallinnollista taakkaa, vaikka tavoitteena on nimenomaan sen vähentäminen.

Vammaisten lasten huoltajilla on vaikeuksia ymmärtää perusopetuslain, opetussuunnitelman ym. hallinnollisia ja pedagogisia käsitteitä ja tästä syystä lapsen etu vaarantuu. Vammaisfoorumi on myös erittäin huolissaan vammaisten lasten vanhempien kuormituksesta, jota monimutkainen ja epäselvä järjestelmä lisää.

Vammaisfoorumi ry

Veera Florica Rajala

puheenjohtaja

Anni Kyröläinen

pääsihteeri

p. 045 217 4936

anni.kyrolainen@vammaisfoorumi.fi

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Voimassa oleva opetustoimen päätöksentekoa koskeva sääntely on epätäsmällistä ja laillisuusvalvontaratkaisujen perusteella myös päätöksentekovelvollisuudesta on epäselvyyttä. Esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely ei ole riittävän täsmällistä varmistamaan asetettua tavoitetta tuen toteutumisesta valtakunnallisesti yhtenäisesti, selkeästi ja monipuolisesti.

Vammaisfoorumi on huolissaan esitetyn lain tuen muotojen yhteismitallisuuden puuttumisesta toisen asteen ja perusasteen välillä. Lukiolakia ja ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä on uudistettu keväällä 2024 ja uudistukset ovat koskeneet myös oppimisen tuen järjestämistä. Mikäli hallituksen esitykset hyväksytään, seurauksena voi olla ongelmia oppimisen tuen jatkumisen kanssa. Kun oppimisen tuen terminologia ja rakenne eroavat merkittävästi peruskoulun ja toisen asteen välillä, voi seurauksena olla vaikeuksia arvioida tuen tarvetta. Jos oppilaiden tuen tarvetta arvioidaan uudelleen siitä huolimatta, että se on jo arvioitu perusasteella, eikä oppilas tai hänen perheensä koe tarvetta uudelleenarvioinnille, syntyy riski, että tuen tarve arvioidaan väärin. Vammaisfoorumi

ehdottaa, että tuen muodot ja terminologia yhtenäistettäisiin tai harmonisoitaisiin perusasteen ja toisen asteen välillä aiemman lakisunnitelman mukaisesti.

Esitysluonnoksessa on keskitytty oppimisen tukeen ja sen sisällöistä vain tukiopetukseen ja erityisopetukseen. Oppilaan oikeus koulunkäynnin tukeen ja siihen sisältyvät tukimuodot eivät näy lakiehdotuksessa, eikä oppimisympäristön fyysistä tai aistiesteettömyyttä ja oppimisympäristön muokkaamista osana tukea tuoda lainkaan esille. Voimassa olevan lain 30 §:ssä tulee säilyttää säännös oppilaan oikeudesta saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Mielestämme ei ole hyväksyttävää, että esityksessä ei käsitellä yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukautuksia ennakoivissa eikä myöskään oppilaskohtaisissa tukitoimissa. Vastuuta tällaisen määrittelyn tekemisestä ei voi jättää yksin Opetushallituksen vastuulle, vaan asia tulee linjata laissa.

Esitysluonnoksessa pedagogisen asiantuntemuksen merkitys ylikorostuu muuhun, esimerkiksi lääketieteelliseen asiantuntemukseen verrattuna oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarvetta arvioitaessa ja tukea suunniteltaessa ja toteutettaessa. Etenkin vammaisten ja erityistä tukea tarvitsevien lasten oikeuksien jääminen pelkästään pedagogisen asiantuntemuksen ja koulun sen hetkisten aineellisten, asenteellisten tai ammattitaitoon liittyvien resurssien varaan on ongelma, jona tälläkin hetkellä näkyy siten, että lapset jäävät vaille tarvitsemaansa tukea, johon heillä lain mukaan on oikeus. Opettajat, kouluavustajat ja muu henkilökunta tarvitsevat täydennyskoulutusta vammaisuudesta ja vammaisten oppilaiden kohtaamisesta.

Oppilaan terveydentilan vaatimaan koulupäivien tai -viikkojen lyhentämiseen, joka nykyään on ongelmallisen yleistasoisen ja kirjavasti sovelletun erityisten opetusjärjestelyjen sääntelyn varassa, esitys ei tuo lisäselvyyttä vaan jopa päinvastoin, kun esitetään säädettävän vain tilapäisestä (max. 4 kk) oppiaineen oppimäärän suorittamisesta vapauttamisesta, jonka aikana oppilaalle on järjestettävä muuta opetusta tai ohjattua toimintaa. Myös laajemman koulupäivien tai -viikkojen lyhentämisen terveydellisistä syistä tulee olla mahdollista sen sijaan, että oppilas jäisi esimerkiksi kokonaan sairauslomalle, mikä altistaa vahvasti kouluakäymättömyydelle. Olennaista on, että koulupäiviä tai -viikkoja lyhennetään vain sen verran kuin oppilaan tosiasiallinen terveydentila vaatii, eikä lyhentämistä tehdä esimerkiksi tuen järjestämisen haasteiden vuoksi, kuten yhdistyksiimme tulevien yhteydenottojen perusteella tiedämme nyt tapahtuvan.

Hallituksen esityksessä tuodaan vahvasti esille ennaltaehkäisevää konsultatiivista sairaalaopetusta avaamatta sen roolia ja toimintatapoja koulun arjessa. Opetushallituksen alaisuudessa toimivaa oppilaan yksilökohtaiset koulunkäynnin ja oppimisen tarpeet huomioivaa erikoistunutta konsultatiivista oppilaiden, vanhempien ja koulun henkilöstön ohjaamista tuottava Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri on jäänyt kovin näkymättömään rooliin. Valterin roolia ja toimintamallia ei ole avattu eikä verrattu konsultatiiviseen sairaalaopetukseen. Hallituksen esityksessä ei myöskään ole arvioitu tai kartoitettu tilanteita, joissa oppilas voisi olla sekä konsultatiivisen sairaalaopetuksen, että Valterin palvelujen piirissä. Vammaisfoorumi on huolissaan siitä, ettei näiden perusopetusta ja inklusiota tukevien opetuksen järjestämisen muotojen välistä suhdetta ole arvioitu riittävän syvällisesti ja mahdolliset seuraukset Valterin toimintaan huomioiden.

Esityksessä esitetään, että sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan olisi järjestettävä toiminta-alueellaan konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa koulussa. Palvelua olisi sen mukaisesti järjestettävä tilanteissa, joissa tarvitaan vaativaa monialaista osaamista ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi tai tekemiseksi muiden kuin sairaalassa erikoissairaanhoidossa potilaana olevien oppilaiden sekä myös muiden kuin erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden opetukseen. Konsultaatiolla tarkoitetaan ammattilaisten ja asiantuntijoiden välistä neuvottelua ratkaisun löytämiseksi tai neuvon saamiseksi. Mielestämme esitetty rooli on ongelmallinen, koska se on hyvin samankaltainen Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin roolin kanssa. Esityksestä tekee yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisen se, että sairaalan sijaintikunnan olisi järjestettävä toiminta-alueellaan konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa koulussa, mutta kunnilla ei olisi velvoitetta käyttää Valterin palveluita. Osa kunnista ei käytä Valterin palveluita, koska ne ovat maksullisia. Hallituksen esityksen malli, jossa konsultatiivinen sairaalaopetus olisi kunnille ja kouluille ilmaista ja Valterin palvelut maksullisia johtaisi tilanteeseen, jossa tietyn tuen tarpeen, vamman tai diagnoosin omaavan koululaisen koulu joutuisi maksamaan palvelusta, joka olisi toisenlaisen tuen tarpeen, vamman tai diagnoosin omaavan koululaisen koululle ilmainen. Tällainen tilanne olisi vahvasti yhdenvertaisuuden periaatteen vastainen. Vammaisfoorumi esittää, että perusopetuksen tukipalveluiden maksuttomuuden periaate ulotetaan koskettamaan myös Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin ja Valteri Scillan palveluja. Näin varmistetaan erityisosaamisen hyödyntäminen tasapuolisesti esim. näkövammaisten lasten tuen osalta. Ruotsinkielisistä erityisluokanopettajista, erityisopettajista ja koulupsykologeista on suomenkielisiin verrattuna erittäin suuri pula. Valteri Scillan ruotsinkielisten asiantuntijoiden konsultointi vammaisten oppilaiden esim, liikkumisen tai näönkäytön apuvälineitä, erityisiä oppimisjärjestelyjä tarvitsevien oppilaiden tuen järjestämisessä on keskeistä, kun koulussa ei ole näihin asioihin riittävästi asiantuntemusta.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Ajatus ennakoivien tukitoimien merkityksen painottamisesta on kannatettava, mutta oppilaiden oikeusturvaa ei saa vaarantaa talous edellä. Ennakoiviin tukitoimiin tulee oikeus heti tuen tarpeen ilmetessä. Tukitoimiin tulee tukiopetuksen ja erityisopettajan antaman opetuksen lisäksi sisältyä koulunkäynnin tuen toimenpiteet, kuten oikeus avustajaan. Oppilaalla tulee olla oikeus myös yksilöllisiin ennakoiviin tukitoimiin hänen niitä tarvitessaan, ei vain ryhmämuotoisiin.

Opetuksen järjestäminen oppilaan vamma tai terveydentila huomioiden tulee olla ensisijaista verrattuna siihen, että poiketaan perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista. Jatkossakin tulee olla mahdollista vapauttaa oppilas kokonaan jonkun aineen opiskelusta silloin, kun hän muuten kuin tilapäisesti on kaikista tukitoimista huolimatta kykenemätön opiskelemaan sitä. Esimerkiksi kehitysvammaisilla oppilailla voi olla tarve luopua toisen vieraan kielen opetuksesta ilman, että oppilaan tästä syystä tulisi alkaa opiskella vain toiminta-alueittain.

Esimerkiksi opetuksen saaminen viittomakielellä (POL 10 §) ja viittomakieltä käyttävien oppilaiden äidinkielten opetuksen kysymykset (POL 12 §) tulisi ratkaista ensin, jotta voitaisiin arvioida, onko viittovalalla lapsella oppimisen vai kielitaidon haasteita. Tuen tarpeen arvioinnissa tarvitaan moniammatillista ja -alaista yhteistyötä (esim. Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin ohjaus ja tuki)

Toisaalta pidämme kannatettavana 20 a §:ssä todettua mahdollisuutta ”hypätä yli” ennakoivien tukitoimien riittävyyden arvioinnista silloin, kun oppilaalla jo perusopetukseen siirryttäessä todetaan tulkitsemispalvelun tai (kuuntelun) apuvälineiden tarve (s. 69). Säännöstä tulee tarkistaa myös muiden vammaisten oppilaiden osalta.

On hyvä, että esityksessä pyritään selkiyttämään oppimisen ja kielitaidon haasteiden välistä eroa. Kielen läpileikkaavan merkityksen näkökulmasta on ymmärrettävää, että opetuskielen tukiovetusta koskevan tukitoimen kohdalla samaan ryhmään on sijoitettu erilaiset kielivähemmistöihin kuuluvat oppilaat eli maahanmuuttotilanteiset ja viittomakieliset oppilaat sekä oppilaat, joilla on eri syistä johtuvia kielen kehityksen häiriöitä. Kaikille kolmelle kohderyhmälle on tärkeää ja perusteltua antaa opetuskielen tukiovetusta, mutta esitys näyttää sivuuttavan sen, että ryhmien tarpeet ovat erilaisia ja tästä syystä tulee opetusryhmän muodostamiseen kiinnittää erityistä huomiota, jotta jokaisen oppilaan yksilölliset tarpeet tulevat huomioituksi.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Oppilaskohtaisen tuen osalta esityksessä on haasteena se, pääsevätkö kaikki vahvempaa kuin yleistä ja ryhmämuotoista ennakoivaa tukea tarvitsevat oppilaat kuitenkaan oppilaskohtaisen tuen piiriin? Tuen piiriin pääsy voi esityksen perusteella tarpeista huolimatta estyä tilanteissa, joissa oppilaan ollessa yleisopetuksen ryhmässä siellä on ennen häntä jo viisi erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukena saavaa oppilasta (20 g). Pidämme tätä rajausta liian kategorisena. Vammaisfoorumi on huolissaan siitä, etteivät kaikki tukea tarvitsevat tule pääsemään tuen piiriin johtuen opetusryhmien täyttymisestä ja tilannetta tulisi tuen tarpeiden oppilaiden määrän kasvaessa nähdäksemme helpottaa ensisijaisesti muin keinoin, kuten säätämällä kohtuullisesta (esim. 20-25 oppilasta) enimmäiskoosta yleisopetuksen oppilasryhmälle, jota opettaa yksi luokan- tai aineenopettaja, sekä myös luokan-/aineenopettajan ja erityisopettajan rinnakkaisesta työskentelystä opetusryhmässä, jossa on enemmän tuen tarpeita. Oppilaskohtaisen tuen piiriin pääsyn kynnyksiä voivat nostaa myös sopivien pienryhmä- ja erityisluokkapaikkojen puute. Esityksessä ei olla panostamassa tarpeeksi uusien erityisopettajien kouluttamiseen tilanteessa, jossa pulaa ammattilaisista on jo nyt osassa maata, eikä aikuiskoulutustuki enää mahdollista kouluttautumista.

On tärkeää, että oppilaskohtaisen tuen piiriin voi päästä tarvittaessa suoraan ilman, että oppilas on ensin saanut ennakoivaa tukea. Monien vammaisten oppilaiden osalta on selvää, että he tarvitsevat vahvaa tukea, kuten henkilökohtaisen avustajan, heti koulun aloituksesta lähtien pystyäkseen yhdenvertaisesti muiden oppilaiden kanssa osallistumaan opetukseen ja käymään koulua. Esityksen perusteluissa (s. 69) viitataan vain apuvälineiden tai tulkitsemispalveluiden tarpeeseen, joiden osalta voitaisiin poikkeuksellisesti aikaisempien tietojen perusteella jo perusopetuksen alkaessa todeta ennakoivien tukitoimien riittämättömyys ja siten tarve oppilaskohtaiselle tuelle heti koulun alusta. Tämä on ehdottomasti tarpeen korjata kattamaan myös muut opetukseen osallistumiseksi oppilaalle aiempien tietojen perusteella välttämättömät tukitoimet, kuten avustajapalvelut. Oikeutta oppilaskohtaisiin tukitoimiin ei tule rajata vain oppilaalle, jolla on vaikeuksia osallistua opetukseen, vaan tukitoimiin tulee olla oikeus myös oppilaalla, jolla ei ole oppimisen vaikeuksia, mutta on selvästi koulunkäynnin vaikeuksia.

Vammaisfoorumi pitää myönteisenä sitä, että hallituksen esityksestä käy ilmi moniammatillisen yhteistyön hyödyllisyys oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnissa (20d). Vammaisfoorumin mukaan moniammatillisen yhteistyön vaadetta voisi laissa vahvistaa entisestään. Vammaisten oppilaiden ollessa kyseessä, vammaisen lapsen kanssa pitkään työskennellyt kuntoutusohjaaja tai muu ammattilainen pystyisi parantamaan tukitoimien arviointia. Esityksessä oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointiin osallistuvat muut kuin opettajat vain tarvittaessa. Vammaisfoorumin mielestä arviointiin tulisi aina osallistua vammaisen lapsen ja hänen perheensä kanssa aiemmin työskennelleet sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijat.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää hallinnollisen työn määrää. Sillä pyritään varmistamaan koulujen henkilöstön ja resurssien käyttö tavalla, joka mahdollistaa oppimisen tuen tarjoamisen kaikille oppilaille yhdenvertaisesti. Vammaisfoorumi haluaa huomauttaa, että hallinnollinen työ on usein luonteenomaista lakeihin perustuville järjestelmille, joissa perusoikeuksien kunnioittaminen halutaan varmistaa. Tämä perusoikeuksien kunnioittamisen varmistaminen toteutetaan lakeihin perustuvien ja läpinäkyvien prosessein, joita ei tulisi vain nähdä opettamisesta resurssien vääntämisinä, ylimääräisenä ja turhana hallintona. Vammaisfoorumi onkin huolissaan oppilaiden perusoikeuksien toteutumisesta, jos oppimisen tuen päätöksiä ja niiden taustoja ei riittävästi dokumentoida.

Hallituksen esityksen mukaan 20 e pykälässä säädettäisiin tukea koskevasta päätöksestä. Esityksen mukaan päätöksessä olisi määrättävä oppilaan oppilaskohtaiset tukitoimet oppilaan tukitoimia koskevan arvioinnin mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan tukitoimia koskevassa arvioinnissa sekä suunnitelmassa oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamiseksi annettaisiin tarpeelliset kuvaukset tarvittavista tukitoimista ja niiden toteutuksesta, mutta Vammaisfoorumi on huolissaan siitä, miten ne tulisi kuvaamaan itse päätöksessä. Olemme huolissamme järjestelystä, jossa päätös ja arvio, johon se perustuu, erotetaan toisistaan. Vammaisfoorumi esittää, että päätöksessä kuvattaisiin selkeästi ja yksityiskohtaisesti myös tarpeelliset tukitoimet ja niiden toteutus. Tuen päätöksen sisällöstä tulee säätää tarkemmin, koska siinä on kyse oppilaan perusoikeuksista. Esityksessä ei perustella lapsen edun näkökulmasta sitä, miksi tukitoimien arvioinnin ja suunnitelman sisältöjä ei kuvattaisi hallintopäätöksessä. Käytännössä sekä arvioinnista että suunnitelmasta syntyy asiakirjoja, joiden sisältöä on kyettävä seuraamaan. Jos oppilaan tarvitsemista tukitoimista tehdään vain yksi kokoava päätös uuden käsitteistön varassa, käytäntö aiheuttanee oppilaan huoltajille nykyistä enemmän epävarmuutta, huolta ja ahdistusta siitä, toteutuvatko heidän lapsensa oikeudet tosiasiallisesti.

Oppilaan ja opettajien oikeusturvan vuoksi tulee säätää oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnin määrämuotoisesta kirjaamisesta. Esitämme 20 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (esitysluonnos s. 73) olevan lauseen ”Tukitoimien tarpeen arviointi ei edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista” poistamista. Arvioinnin dokumentointi on välttämätöntä myös mahdollisen muutoksenhaun tai kantelun kannalta.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Esitysluonnoksessa (s. 46) todetaan ”Nykyisten muiden kuin vaikeimmin vammaisten oppilaiden määrä mahdollisesti vähenee uuden sääntelyn myötä, kun vain diagnoosiperusteisesti tehtävien päätösten määrä, ilman todellista pidemmän oppimisajan tai muiden lisäkustannuksia tuottavien järjestelyjen tarvetta, vähenee.” Vammaisfoorumi haluaa muistuttaa, että tukea tarvitsevien oppilaiden määrä ei vähene, vaan heidän jaottelunsa erilaisten tukitoimien piiriin muuttuu ja muuttaa sekä rahoitusperusteita että tiedonkeruuta.

Esitysluonnoksen (s. 47) mukaan uudistus on tarkoitus rahoittaa nykyisten määrärahojen puitteissa. Kun oppilaiden saamaa tukea on tarkoitus vahvistaa, on perusteltua kysyä, onko tämä käytännössä mahdollista lisärahoituksen puuttuessa, kun tiedetään, että tuki ei tälläkään hetkellä toteudu.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 48) uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa. Vammaisfoorumi toteaa, että tämä on erittäin pieni määrä suhteessa siihen, että esitysluonnoksen mukaiset tukitoimet nojaavat vahvasti nimenomaan erityisopetuksen lisäämiseen.

Luonnoksen s. 50 todetaan ”Koska lainsäädännössä säädettäisiin ennakoivien tukitoimien järjestämisestä ensisijaisina, on arvioitavissa, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarve vähenee.” Haluamme erityisesti muistuttaa siitä, että tukea tarvitsevan oppilaan yksilöllisiin tarpeisiin on edelleen vastattava, jotta jokainen oppilas voi osallistua opetukseen ja saavuttaa opetussuunnitelman tavoitteet. Oppilaskohtaisten tukitoimien vähentäminen ei saa olla lain muuttamisen tavoite.

Lapsivaikutusten arvioinnin mukaan esitys ottaa huomioon Lapsen oikeuksien komitean 9 yleiskommentin inkluusiivista periaatteista, mutta sekä pykälätasolla että niiden perusteluissa inkluusiivisuuden aito toteutuminen jää epäselväksi.

Vammaisfoorumi katsoo, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulisi jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin erityisesti YK:n vammaissopimuksen 24 artiklan ja sen sisältämän inkluusioperiaatteen valossa.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Vammaisfoorumi on 28 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevan sopimuksen mukaisesti edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 223 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta ihmistä.

Vammaisfoorumi kiittää lausuntopyyntöä ja teemme seuraavia pykäläkohtaisia korjausehdotuksia:

4 a §:ään lisätty konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu on tarpeen, mutta vastaavasti tulisi lisätä säännös (4 b §?) koskien muuta perusopetukseen osallistuvan (vamman) oppilaan ja opetuksen järjestämiseksi tarvittavaa konsultatiivista ohjausta.

18 §:n 1 momentista poistettavaksi ehdotettua kohtaa 3, eli opetus voidaan järjestää osittain toisin, jos se on 3) perusteltua terveydentilaan liittyvistä syistä ei tule poistaa. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu miksi se poistettaisiin perusopetuksesta, vaikka se on osana uutta 18 a §:ää Opiskelun poikkeava järjestäminen aikuisten perusopetuksessa, ja siinäkin koskien myös alle 18-vuotiaita.

18 §:n ehdotettavaksi lisätty uusi 3 momentti ”Lisäksi oppilaan opetus voidaan painavasta syystä järjestää osittain toisin kuin tässä laissa säädetään.” ei korvaa nykyistä 18 § 1 mom 3 kohtaa, etenkin kun siihen liittyen ei säädetä huoltajan tai oppilaan aloiteoikeudesta (hakemus), ei huoltajan eikä oppilaan kuulemisesta eikä säännöstä koskevasta päätöksenteosta ja muutoksenhausta.

Opetuksen ja opiskelun järjestämisestä toisin sairautteen, vammaan tai muuhun terveydentilaan liittyvästä syystä ja siihen liittyvästä hakemuksesta, päätöksenteosta ja muutoksenhausta tulee säätää yhdenvertaisesti 18 § ja 18 a §:ssä.

20 e §:ään on koottu kirjallista päätöstä edellyttävät lainkohdat, jotka ovat hajallaan 4 a luvussa. Esitämme pykälän keskinäisen järjestyksen muuttamista niin, että luku olisi päätösprosessin kannalta johdonmukaisempi.

20 a § 1 momenttiin tulee lisätä määre ”heti tuen tarpeen ilmetessä”.

20 a § 2 momenttiin tulee tukiopetuksen ja erityisopettajan antaman opetuksen lisäksi lisätä koulunkäynnin tuen toimenpiteet, kuten oikeus avustajaan.

20 a § 4 momentissa oikeutta oppilaskohtaisiin tukitoimiin ei tule rajata vain oppilaalle, jolla on vaikeuksia osallistua opetukseen, vaan näihinkin tukitoimiin tulee olla oikeus myös oppilaalla, jolla ei ole oppimisen vaikeuksia mutta on koulunkäynnin vaikeuksia.

20 a § 5 momenttiin tulee lisätä viittaus lausunrossamme ehdotetusti korjattuun 18 §:ään. Opetuksen järjestäminen toisin oppilaan vamman tai terveydentilan perusteella tulee olla ensisijaista verrattuna siihen, että lähdetään poikkeamaan perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista.

20 b § 1 momenttiin on lisättävä myös oppilaan oikeus yksilöllisiin ennakoiviin tukitoimiin hänen niitä tarvitessaan.

20 b 2 momenttiin on lisättävä tukiopetuksen ja erityisopettajan antaman opetuksen lisäksi lisätä koulunkäynnin tuen toimenpiteet, kuten oikeus avustajaan.

20 d § 2 momenttiin tulee lisätä viittaus lausunnossamme ehdotetusti korjattuun 18 §:ään, eli osana tukitoimien tarpeen arviointia tulee selvittää oppilaan tarve opetuksen järjestäminen toisin oppilaan vamman tai terveydentilan perusteella.

20 d § 3 momentti tulee muuttaa muotoon ”Oppilaalle annettavien tukitoimien tarpeen arvioinnin tekevät oppilaan opettajat yhdessä oppilaan ja oppilaan huoltajan kanssa ja tarvittaessa tukitoimien tarpeen arviointiin osallistuvat lisäksi opiskeluhuollon ammattilaiset tai muut asiantuntijat.”

20 d §:ssä tulee oppilaan ja myös opettajien oikeusturvan vuoksi ehdottomasti säätää oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnin määrämuotoisesta kirjaamisesta. 20 d §:n säännökohtaisissa perusteluissa (esitysluonnos s. 73) oleva lause ”Tukitoimien tarpeen arviointi ei edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista” on poistettava. Arvioinnin dokumentointi on välttämätöntä myös mahdollisen muutoksenhaun tai kantelun kannalta.

20 b §, 20 c § 20 d §: Oppilaan tukitoimista ja niiden tarpeen arvioinnista tulee säätää täsmällisemmin, oppilaan oikeuksia koskevan sääntelyn tulee olla laintasoista, ei opetussuunnitelman perusteissa määrättävää.

20 e §:ssä päätösvaihtoehdot on lueteltu vaihtoehtoisina (joko – tai). Ilmeisesti on kuitenkin mahdollista, että oppilas tarvitsee useampaa näistä päätösvaihtoehdoista?

20 e §:ssä tulee säätää tarkemmin päätöksen sisällöstä, koska päätöksessä on kyse oppilaan perusoikeuksista. Esitysluonnoksessa ehdotetussa 20 f §:n Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma 2 momentissa säädetään että ”Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen mukaisten tukitoimien toteuttaminen ja seuranta”, eli 20 e §:ssä on ohjattava täsmällisesti siitä, miten tukitoimet kirjataan päätökseen.

20 e §:ssä tulee säätää myös lausunnossamme ehdotetusti korjattua 18 §:ää koskevasta päätöksestä, eli päätös oppilaan opetuksen järjestämisestä toisin oppilaan vamman tai terveydentilan perusteella.

20 f § 2 momenttiin tulee lisätä tukitoimien toteuttamisen ja seurannan lisäksi tukitoimien arviointi, sekä säätää täsmällisesti siitä, ketkä tukitoimien seurantaan ja arviointiin osallistuvat, eli opettajat, oppilas ja huoltaja.

20 g §:ssä tulisi säätää myös koko opetusryhmän maksimikoosta.

20 g §:ssä säädetään siitä, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä on enintään 5 oppilasta, jotka saavat erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena, ja että tämä enimmäismäärä voidaan ylittää tilapäisesti. Säännöksen perusteluissa (esitysluonnos s. 75) on tätä poikkeamismahdollisuutta ohjattu hyvin tiukasti, eli tilapäinen ylittäminen olisi mahdollista vain silloin, kun ”kouluun siirtyisi oppilas toisesta koulusta tai toisen opetuksen järjestäjän koulusta kesken lukuvuoden, eikä opetusryhmiä olisi tarkoituksenmukaista muodostaa uudelleen lukuvuoden aikana. Tällöin yhden opetusryhmän osalta viiden oppilaan enimmäismäärä koko voisi ylittyä enintään sen lukukauden ajan, jona oppilas on siirtynyt kouluun.” Tämän rajauksen tulisi olla säännöstasolla, muuten se jää merkityksettömäksi.

20 i §:n 1 momentti on varsin vaikeasti ymmärrettävä. Onko 1 momentti tarpeellinen, jos koko säännöksen varsinaisena uutena informaationa oikeastaan on 2 momentin opetuksen järjestämistä toiminta-alueittain koskeva säännös?

20 i §:ssä – tai muussa kohdin – tulisi sen sijaan olla selkeä säännös siitä, että oppilaskohtaisen tuen päätös voidaan (vrt. nykyinen 17 § 4 momentti) voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää ennakoivan tuen ”kokeilua” jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vamman, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten.

27 §:stä ei tule poistaa sen viimeistä lausetta ”Opetuksen järjestäjä voi mainittujen selvitysten perusteella antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin.” Säännös on edelleen tarpeellinen.

30 § ei tule poistaa oppilaan oikeusturvan kannalta tärkeää loppuosaa ”riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä”.

32 §:ää ei tule rajata niin, että vain ”oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevalla oppilaalla on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut. Oppilas voi tarvita esimerkiksi avustajapalvelua tai apuvälineitä, vaikka hän ei olisi oppilaskohtaisten tukitoimien piirissä.

32 §:ssä tulisi säätää siinä mainittuja palveluita koskevasta päätöksenteosta.

42 §:ään tulee lisätä mahdollisuus oikaisun vaatimiseen lausunrossamme ehdotetusti korjattua 18 §:ää koskevasta päätöksestä, eli päätös oppilaan opetuksen järjestämisestä.

Vammaisfoorumi ry

Veera Florica Rajala

puheenjohtaja

Anni Kyröläinen

pääsihteeri

p. 045 217 4936

anni.kyrolainen@vammaisfoorumi.fi

Ignatius Katri
Vammaisfoorumi ry